87-4E

Current Issue Review

Section 23 of the Charter: Provincial Implementation

Rolande Soucie
Political and Social Affairs Division

15 December 1986
Reviewed 9 March 1987

Library of Parliament
Bibliothèque du Parlement

Research Branch

88-00831/

The Research Branch of the Library of Parliament works exclusively for Parliament, conducting research and providing information for Committees and Members of the Senate and the House of Commons. This service is extended without partisan bias in such forms as Reports, Background Papers and Issue Reviews. Research Officers in the Branch are also available for personal consultations in their own fields of expertise.

© Minister of Supply and Services Canada 1987

Cat. No. YM32-1/87-4-1987E

ISBN 0-660-12576-5

N.B. Any substantive changes in this Review which have been made since the preceding issue are indicated in **bold print.**

CE DOCUMENT EST AUSSI
PUBLIÉ EN FRANÇAIS

TRANSLATION

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

SECTION 23 OF THE CHARTER
PROVINCIAL IMPLEMENTATION

ISSUE DEFINITION

Some view the inclusion of section 23 in the Canadian Charter of Rights and Freedoms as the normal culmination of the age-old demands of the country's French-language minorities. Others see this provision as reparation for the limitations imposed on the English-language minority in Quebec in light of sections 72 and 73 of Bill 101 passed in 1977, which restricted access to English schools. Four years after guaranteeing minority language education rights, section 23 has made it possible to right certain wrongs suffered by Canada's two largest linguistic minorities, namely Franco-Ontarians and English Quebeckers. The governments in the other provinces have not yet made any attempts to comply with this new constitutional provision, even though it falls under their jurisdiction. Generally speaking, changes have been slow to come about, either because the linguistic minorities were not sufficiently mobilized to take cohesive action, or because they were not fully aware of the rights they in fact enjoy under section 23. However, there is reason to believe that in view of the large number of cases pending before the courts, changes will be forthcoming shortly.

BACKGROUND AND ANALYSIS

A. Section 23

1. Origin

Two historic rulings handed down since Confederation clearly showed that under the terms of the Constitution Act, 1867, the provinces were not required to meet the educational needs of their linguistic

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

minorities (Mackell decision in Ontario (1917) and the decision involving the Protestant School Board of Greater Montreal (1976)). The sequence of events in this area was as follows: when joining Confederation, the provinces left it up to their linguistic minorities to establish schools providing instruction in their own language. In the early years of the 20th century, the linguistic majorities more or less limited this prerogative, relaxing their stand a little some 50 years later. However, none of the provinces, with the exception of New Brunswick, granted its minority groups any responsibilities in managing their schools.

Since the 1960s, official documents (such as reports from commissions of inquiry and special committees and reports from first ministers' conferences) have begun to call for some constitutional protection of minority education rights. These reports initially recommended that parents be allowed to choose freely their children's language of instruction, then spoke of restricting this choice to parents belonging to the official language minority. Section 23 gradually emerged as the brightest hope for the survival of official language communities, in that it entrenched their education rights in the Constitution.

2. Nature

Generally speaking, the rights conferred in constitutional documents are the traditional fundamental rights that are the essential attributes of a human being, such as freedom of expression, opinion and religion. Moreover, it is up to the individual himself to give these rights effect. However, the right conferred in section 23 of the Charter is social and cultural. It is not inherent in human nature. Those who would exercise this right cannot do so on their own initiative. It is a potential right that can be exercised only if the State establishes the necessary structures for implementation. It obliges the political power to take an active part in its implementation. It should be noted that this particular right is not covered by the express derogation provided for in section 33.

Section 23 is also a kind of hybrid. Since it applies to individuals with certain specific characteristics, it involves an

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

individual right. However, since it also concerns the official language minority, according to the numbers criterion, and the continued existence of the minority community, this section also grants a collective right. Indeed, the Justice Minister stated before the Joint Committee on the Constitution that the concern there was not with majority education rights, but rather with the education rights of minority language groups.

3. Content

Exactly what rights are guaranteed by section 23? At the very least, the right to hold classes in which the language of instruction is French, and at the very most, the right of the minority language group to manage its own school boards. It is the responsibility of the provincial legislatures and of the courts to define the criteria for implementation and to decide whether or not these are adequate; French or English classes are supposed to be geared to children of the minority group (which appears to exclude immersion classes); classes should be held in separate institutions and they should be managed by the minority group (the point that certainly promises to be the most hotly disputed).

Who are the individuals entitled to exercise these rights? All parents whose mother tongue is that of the linguistic minority in a province or territory; this would appear to mean English-speaking parents in Quebec and French-speaking parents in all other provinces. These parents must have been educated or have a child who has been educated in that minority language elsewhere in Canada (the so-called "Canada clause" provision); they must also be Canadian citizens (immigrants are thus excluded).

4. Limitations

These rights are subject to preliminary political scrutiny. The number of children must be sufficiently high to warrant the use of provincial public funds for the provision of instruction or the establishment of institutions for the minority language group. Ought this number to be calculated on a local, regional or provincial basis? Can it vary from province to province, considering the principle of equality

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

spelled out in section 15? This particular aspect of the provision will be very difficult to implement.

Moreover, section 29 of the Charter stipulates that the denominational rights granted under section 93 of the Constitution Act, 1867 must not be threatened in any way, thus making it difficult to reconcile denominational rights and language rights in the case of structures already restricted by a limited clientele.

5. Possible Recourse and Sanctions

According to constitutional experts, section 23 has cleared the way for an all-out offensive against provincial school systems where insufficient or no appropriate legislative measures exist. The first phase of this offensive is to have any system declared unconstitutional that sanctions the violation of the Charter, either on the grounds that the education legislation is silent on the issue of linguistic rights or on the grounds that it grants discretionary powers or imposes arbitrary conditions.

However, the mere act of striking down the constitutionality of a piece of legislation in no way changes the actual experiences of minorities. How can an obstinate government be made to comply with a legal order? The Charter authorizes parents to file a claim against the State; that is, to request the establishment of institutions so that they can ultimately exercise their right. The Charter empowers the courts to force a government to fulfill its obligations. Indeed, section 24(1) of the Charter allows the courts to impose an appropriate sanction where this right is negated. For example, a school board could be charged with contempt of court and its assets seized and sold, as has already happened in the United States.

As matters now stand, heated political and legal battles are likely, barring a profound change of attitude on the part of certain English-speaking provinces. Moreover, cooperation between legislative and judicial powers is needed in order for the necessary corrective action to be taken.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

B. Impact of Section 23 on Education Legislation

When the Constitution Act, 1982 received Royal Assent, only the province of New Brunswick was actually complying with the new constitutional requirements respecting language rights in the area of education. In the nine other provinces, education legislation was lax in five major areas governed by section 23:

1. discretionary powers;
2. the numbers criterion;
3. the definition of instruction in French and the rules respecting access to such instruction;
4. the concept of educational institution;
5. the right to manage.

The situation differs, however, from one province to the next. For example, the respective legislative provisions of Newfoundland and British Columbia are silent on the issue of the above-mentioned rights. If silence results in failure to exercise the rights conferred, authorities have a duty to correct this problem. Other provinces have incomplete legislation, while in several the legislation is faulty. We will now examine the impact of section 23 in two provinces where the legislative provisions have already been affected, Quebec and Ontario.

1. Quebec

The popularity of English-language schools in Quebec, which welcomed virtually all children of immigrants and a growing number of Francophone children, led to the adoption of restrictive legislative measures. Bill 101, which was passed in 1977, established French as the common language of instruction, except for a select exempt group. Only parents who themselves had attended English schools in Quebec or whose children had been instructed in English in Quebec were permitted to attend English schools. The originators of section 23 of the Charter were clearly opposed to the restriction of the residency provision to Quebec, as can be seen from their inclusion of the Canada clause in the Constitution.

The decision handed down in 1984 by the Supreme Court of Canada, the only ruling by the Court on the minority language education

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

rights issue, rendered inoperative chapter VIII of Bill 101 and the accompanying regulations, on the grounds that they contravened section 23 of the Charter. The Protestant school boards were informed that they could enroll children designated under the Canada clause and that they were legally entitled to the relevant subsidies. The Court ruled that any person who had received his primary education in English anywhere in Canada or whose child had been or was being instructed in English in Canada was entitled to have his or her children educated in English in Quebec. It is clear that when provincial legislation stands in blatant contradiction to the Charter, the Charter takes precedence.

In 1985, the National Assembly passed Bill 3 which called for the creation of language school boards patterned on the New Brunswick model. The concept of parallel language school boards would apply to the entire provirce, with the exception of the Montreal and Quebec City areas which had been divided into Protestant and Catholic school boards under the Constitution Act, 1867. To all intents and purposes, Bill 3 complied with section 23 since it awarded the English minority full management and control rights. However, it came up short as far as the constitutional provision respecting denominational rights is concerned. The Quebec Superior Court advised the government "to refrain from taking any steps or action with a view to implementing Bill 3". Thus, the major challenge to be met in Quebec remains the reconciliation of denominational and linguistic provisions.

Since the passage of Bill 101, the school boards had continued to accept a certain number of students who, according to chapter VIII of the law, should have been denied instruction in English; these were children of immigrants or children of English-speaking parents from other English provinces. These students were considered "illegal" and the school boards thus could not claim provincial grants for them. However, the passage of Bill 58 in June 1986 stabilized the situation somewhat. Henceforth, school boards must comply with the Canada clause as well as with the unaffected provisions of Bill 101, or else face heavy penalties.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

2. Ontario

After the Constitution Act, 1982 received Royal Assent, two provincial associations, namely the Association canadienne-française de l'Ontario and the Association des enseignants franco-ontariens pooled their human and financial resources and filed charges against the Attorney General of Ontario in an effort to have certain education laws declared unconstitutional. The Ontario government short-circuited this move by asking the Ontario Court of Appeal to rule on the validity of certain existing legislative provisions and on its school management bill. In an historic decision handed down in June 1984, the Court of Appeal ruled in favour of the French-language minority on all counts.

The provincial legislature wasted no time in acting with respect to at least one of the contentious points. In December 1984, it adopted Bill 119 which gives every French-speaking person qualified under this act to be a resident pupil of a school board the right to receive elementary and secondary school instruction in a French-language instructional unit operated or provided by the board. The required number of students was reduced to one and school boards without French-language instructional units were required to purchase such units from a neighbouring school board. This legislation corrected the shortcomings as far as numbers, territory and discretionary powers of school boards were concerned. The issue of management remained to be dealt with.

After several attempts, the Ontario legislature adopted Bill 75 in the summer of 1986. For the first time ever in Ontario, French-speaking parents were granted some management and control rights. Without going so far as to establish parallel school boards, the legislation created language sections in all school boards with French-language instructional units. Furthermore, concurrent with the tabling of the bill, the Minister of Education announced that the government supported the creation of a French-language school board in the Ottawa-Carleton region, where Francophones have been demanding a parallel school board for the past decade. **The Roy Committee, appointed by the Minister of Education to study the issue, tabled its report on 27 January**

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

1987. The report states that cultural and language imperatives both irrefutably demand the grouping of French-speaking pupils under a single board. It contains 70 recommendations on establishing a homogeneous French-language school board.

In Ontario, the concept of language school boards is clashing with the constitutional requirements of section 93. In a recent legal opinion, constitutional expert Gérald Beaudoin hinted that it might be possible to establish a school board with two components, one denominational and the other public. On this subject, he noted the following:

> Section 93 was drafted in the period from 1864 to 1867. Canada has evolved considerably since that time. It is important for provincial educational systems to undergo some reforms from time to time to meet changing needs. On numerous occasions, the Privy Council and the Supreme Court have stated that the educational system is ever destined to evolve. The fact of the matter is that denominational rights have been entrenched in the Constitution since 1867. Likewise, language rights have been recognized by the Constitution since April 17, 1982. In light of this two-pronged constitutional constitutional safeguard, a great deal of legislative dexterity is required in order to initiate education legislation reforms.(1)

In general, then, Ontario's education legislation is evolving toward a more obvious respect for the Constitution's language-of-education provisions. However, there are a number of cases pending on the issues of equality of access to resources and the definition of a French school; once they have been settled, it will be clearer what regulations will have to be laid down.

C. Cases Pending

Here is a brief overview of the cases currently before provincial courts:

---

(1) Excerpt from Télé-CLEF, No. 4, 1986, p. 25. (translation)

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

1. Prince Edward Island: Comité des parents pour une classe française à Summerside v. Regional Administrative Unit No. 2

   In January 1986, the government of PEI submitted a reference to the Court of Queen's Bench, in order to obtain a declaratory judgment on a suit brought by a group of parents in Summerside who were demanding the right to an education in French for their children. The issues in this case are the school board's discretionary powers and the number of pupils required. **Arguments were heard in February 1987, but the decision has not yet been handed down.**

2. New Brunswick: Parents for Fairness in Education v. Société des Acadiens du Nouveau-Brunswick (SANB)

   This case came before the New Brunswick Court of Appeal when the Supreme Court of Canada ruled in May 1986 that the Court of Appeal had the jurisdiction to hear the appeal and that the right to use French or English before the courts in New Brunswick did not include the right to be understood (contested by the SANB). The group Parents for Fairness in Education is contesting a 1983 ruling in favour of the SANB, to the effect that an English-language school board may not enroll Francophone pupils in a [French] immersion program integrated into its English-language schools.

3. **Nova Scotia: Comité pour l'éducation française au Cap Breton v. Attorney General of Nova Scotia**

   Francophone parents applied to the Nova Scotia Supreme Court to have the Public Instruction Act declared invalid and unconstitutional because it gives the Minister of Education the power to decide what schools may have the status of "Acadian schools," and what courses may be given in French in such schools (December 1986).

4. Alberta: Association Georges-et-Julia-Bugnet v. Attorney General of Alberta

   In a decision handed down in July 1985, the Court of Queen's Bench recognized the right of Francophone parents to French education for

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

their children, but it rejected their request for classes taught in French separate from immersion classes and for the right to manage such classes. The decision was appealed in 1985 and the appeal was heard on September 23, 24 and 25, 1986. No ruling has yet been made public.

5. Saskatchewan: Commission des écoles fransaskoises inc. v. Attorney General of Saskatchewan

The provincial government having turned down their request for the establishment of a homogeneous [French-language] school board for the entire province, Francophone parents took their case to court. The Attorney General, however, requested a ruling from the Court of Queen's Bench on the constitutionality of the [province's] Education Act.

6. Manitoba: Fédération provincial des comités de parents v. Attorney General of Manitoba

An application was filed on September 26, 1986 by the Fédération provinciale des comités de parents to have declared invalid the [provisions of Manitoba's] Public Schools Act preventing Francophone parents from managing French-language schools. **In January 1987 the government decided to submit the matter to the Court of Appeal through an application for a declaratory ruling.**

7. Quebec:

a) Patrick Frances Griffin v. Commission scolaire régionale Deux-Montagnes et Commission scolaire Laurenval

The petitioner is seeking a declaratory judgment affirming the right of English-speaking Roman Catholics to administer, direct and control their own schools. The case was listed for trial by the Superior Court in March 1986, but it has not yet been heard.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

b) Quebec Association of Protestant School Boards v. Attorney General of Quebec

An application was filed in Quebec Superior Court for a declaratory ruling repealing the rules established by the Quebec government for implementation of the Canada clause (November 1986).

8. Ontario: Jacques Marchand v. Simcoe County Board of Education
In July 1986, the Supreme Court of Ontario concluded that the province had an obligation to see that the minority official language group received an education equivalent to that available to the majority, and that the province was further obliged to provide the funding necessary to achieve this (the Sirois ruling). The government of Ontario decided to appeal the Sirois ruling on the grounds that Bill 75 offers adequate safeguards in this area.

In almost every province, other suits are before the courts or being prepared on the issue of access to immersion classes and on transportation for pupils enrolled in them. Suits are also being prepared in Nova Scotia and British Columbia on access to education in French for the children of Francophone parents.

PARLIAMENTARY ACTION

In October 1985, the Commissioner of Official Languages organized a national colloquium entitled "The Minorities: Time for Solutions". Several members of the Standing Joint Committee on Official Languages attended the colloquium. The lack of respect for Francophone rights in education was a major topic of discussion.

From January to June 1986, the Standing Joint Committee Committee on Official Languages examined this issue. It heard many witnesses, both representatives of organizations and experts in constitutional law.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

At the end of November 1986, the Commission nationale des parents francophones held in Montreal an important gathering entitled "Opération 23"; every provincial parents' association sent ten delegates. The Parliamentary Secretary to the Secretary of State, and the Commissioner of Official Languages both delivered significant addresses to the gathering, but its main value was that it made the parents' representatives more fully aware of the language rights conferred by section 23, the merits of the suits being brought, the definition of a French school and the various school-governance models for official-language minorities.

CHRONOLOGY

Federal Level

1867 - The Fathers of Confederation protected the right to denominational schools in section 93 of the Constitution Act, 1867, but no mention was made of language rights in education.

1968 - In Book II of its Report, the Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism recommended that parents be given the right to choose the official language in which their children would be educated. The Commission also emphasized the need for schools where teaching was done in the minority language, especially in regions designated "bilingual districts".

1969 - In the federal government White Paper entitled The Constitution and the People of Canada, it was recommended that any future Charter of Rights include a provision giving all persons the right to have either French or English as the language of instruction.

1970 - A federal-provincial agreement was concluded on the creation of a program of bilingualism in education. The [federal] government agreed to fund part of minority-language and second-language education, using a formula based on number of enrolments and time devoted to such programs in each province.

1972 - The Report of the Special Joint Committee on the Constitution discussed guaranteeing the right to minority-language education.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

1978 - Prime Minister Trudeau tabled Bill C-60, which provided, among other measures, for the adoption of a Charter enshrining language rights in education.

1979 - The Task Force on Canadian Unity tabled its report, adding to existing language education rights the maintenance of those rights for children who change their province of residence.

1980 - The Resolution for a Joint Address to Her Majesty the Queen respecting the Constitution of Canada was tabled in the House of Commons, containing the first version of section 23. In the subsequent discussions, the section was re-worked into its final form.

1982 - The Constitution Act, 1982 was proclaimed.

1985 - In November, the Secretary of State tabled the Pierre Foucher report on implementation of section 23 in the various provincial legislations, Constitutional Language Rights of Official-Language Minorities in Canada, to the Standing Joint Committee on Official Languages.

1986 - The Standing Joint Committee on Official Languages studied the issue of minority-language education (January-June).

Provincial Level

1890 - The regulations of Ontario's Ministry of Education made English the language of instruction and limited the use of French to small classes in so-called "bilingual" schools where the pupils did not understand English.

1892 - The legislature of the Northwest Territories adopted English as the sole language of instruction.

1897 - In Manitoba, under the Laurier-Greenway compromise, where ten or more pupils spoke a language other than English, that language and English were to be considered languages of instruction in so-called "bilingual" schools.

1902 - The regulations adopted by Nova Scotia's Council of Public Instruction authorized the use of French in grades one to four, thereby amending the Public Instruction Act of 1864 which had made English the sole language of instruction.

1905 - Saskatchewan and Alberta declared English the sole language of instruction but left a place for French in small classes as set down in the 1892 NWT ordinance.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

1912 - Ontario enacted Regulation XVII, declaring English the sole language of instruction after grade three, and restricting the study of French to one hour a day.

1916 - New Manitoban compromises annulled the Laurier-Greenway compromise and made English the sole language of instruction in Manitoba's public schools.

1931 - Saskatchewan's legislature declared English the sole language of instruction in that province's public schools.

1967 - An amendment to the Public Schools Act in Manitoba made it possible to provide instruction in French for a maximum of half the class-room day.

1968 - Ontario passed legislation authorizing the establishment of elementary and secondary public schools providing instruction in French.

- The Premier of New Brunswick tabled a declaration in the legislature on equality of language opportunity, specifically affirming the right of children to receive their schooling in either English or French.

- An amendment to Alberta's School Act allowed so-called "bilingual" schools to provide instruction in French in grades one and two.

1969 - Quebec's legislature passed Bill 63, Loi pour promouvoir la langue française au Québec, whose affirmations included the right of parents to choose the language in which their children would be educated, but which also required that children educated in English should acquire a working knowledge of French.

1974 - Quebec's legislature passed Bill 22, the Loi sur la langue officielle, which provided for a test to determine whether or not pupils had an adequate knowledge of the language in which they wanted to be educated.

1977 - Quebec's legislature passed Bill 101, the Charte de la langue française, limiting access to English education.

- At the St. Andrew's conference, nine provincial premiers made a commitment in a statement of principle to do everything in their power to offer education in both French and English where numbers warrant.

1978 - Meeting in Montreal this time, the ten provincial premiers stated their approval in principle of the right of every child belonging to an official-language minority to attend elementary and secondary school in that language, wherever

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

numbers warrant. They recognized, however, that each province must remain free to define the ways it will apply this principle. Freedom to choose language of education was therefore no longer an option.

1984 - In June, the Ontario Court of Appeal ruled on the scope of section 23 of the Charter with respect to the Education Act: it finds certain provisions in the Act incompatible with the Charter.

- In December, through Bill 119, Ontario recognized the right of all Francophones to be educated in French in Ontario. A ruling by the Supreme Court of Canada invalidated the "Quebec clause" (articles 72 and 73 of Bill 101).

1986 - In June, Quebec passed Bill 58, regularizing the situation of pupils illegally enrolled in Quebec's English schools.

- In July, the legislature of Ontario passed Bill 75, giving Francophones certain rights of governance over French schools.

SELECTED BIBLIOGRAPHY

Beaudoin, Gérald-A., "Les droits des minorités: mythe ou réalité? La protection constitutionnelle des minorités", Les Cahiers de droit, Vol. 27, No. 1, March 1986, p. 31-52. (Library of Parliament, KA/76/C345/V127/No. 1)

Canada, Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism, Report, Book II: Education, Ottawa, Queen's Printer, 1968. (Library of Parliament, F/5029.3/A5/1963/A12).

Foucher, Pierre, "Les droits linguistiques en matière scolaire", in Michel Bastarache et al., ed., Les droits linguistiques au Canada, Les Éditions Yvon Blais Inc., Montreal, 1986, p. 269-325. (Library of Parliament JL/25/D76)

Foucher, Pierre, Constitutional Language Rights of Official Language Minorities in Canada, Ottawa, Canadian Law Information Council, 1985. (Library of Parliament LC/3734/F68).

Hébert, Monique, Minority Language Education Rights, Current Issue Review 84-34E, Research Branch, Library of Parliament, Ottawa.

Magnet, Joseph, "Minority Language Education Rights", Supreme Court Law Review, Vol. 4, 1982, p. 195-215. (Library of Parliament KA/76/S86).

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

"ollard, Bruce G., "Minority Language Rights in Four Provinces", in Peter Leslie, ed., Canada: The State of the Federation, 1985, Institute of Intergovernmental Relations, Kingston, 1985, p. 193-222.

Proulx, Daniel, "La précarité des droits linguistiques scolaires, ou les singulières difficultés de la mise en oeuvre de l'article 23 de la Charte canadienne des droits et libertés", Revue générale de droit, Vol. 14, No. 2, 1983, p. 335-370. (Library of Parliament KA/76/R4935).

JURISPRUDENCE

Trustees of the Roman Catholic Separate Schools for Ottawa v. Mackell, [1917] A.C. 62 (Privy Council Judicial Committee)

Conseil scolaire des écoles protestantes de Montréal métropolitain v. Ministre de l'Education du Québec, [1976] C.S. 480 (Quebec Superior Court)

Quebec Association of Protestant School Boards v. Attorney General of Quebec, [1982] C.S. 673 (Quebec Superior Court); confirmed [1983] C.A. 77 (Quebec Court of Appeal); confirmed [1984] 2 S.C.R. 66 (Supreme Court of Canada)

Société des Acadiens du Nouveau-Brunswick v. Minority School Board No. 50, [1983] 48 N.B.R. (2d) 361 (New Brunswick Court of Queen's Bench)

Reference re: Education Act of Ontario and Minority Language Education Rights, [1984] 47 O.R. (2d) 3 (Ontario Court of Appeal)

Quebec Association of Protestant School Boards v. Attorney General of Quebec, [1985] C.S. 872 (Quebec Superior Court)

Jean-Claude Mahe v. Alberta, [1985] 39 Alb. L.R. (2d) 215 (Alberta Court of Queen's Bench)

Jacques Marchand v. Simcoe Board of Education, [July 1986], (Ontario Supreme Court) [not published].

87-4F

Bulletin d'actualité

L'article 23 de la Charte et son application dans les provinces

Rolande Soucie
Division des affaires politiques et sociales

Le 15 décembre 1986
Revu le 9 mars 1987

Bibliothèque du Parlement
Library of Parliament

Service de recherche

Le Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, il assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les attachés de recherche peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1987

N° de cat. YM32-1/87-4-1987F

ISBN 0-660-92132-4

N.B. **Dans ce bulletin, tout changement d'importance fait depuis la dernière publication est indiqué en caractères gras .**

THIS DOCUMENT IS ALSO PUBLISHED IN ENGLISH

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

L'ARTICLE 23 DE LA CHARTE ET SON APPLICATION DANS LES PROVINCES

DÉFINITION DU SUJET

Pour certains, l'inclusion de l'article 23 dans la Charte canadienne des droits et libertés a été l'aboutissement normal de revendications presque séculaires des minorités de langue française au pays; pour d'autres, cet article est venu corriger les restrictions imposées à la minorité de langue anglaise du Québec concernant l'accès aux écoles anglaises, aux termes des articles 72 et 73 de la loi 101 promulguée en 1977. Quatre ans après avoir garanti les droits linguistiques des minorités de langue officielle en matière d'éducation, l'article 23 a permis de redresser certains torts imposés aux deux plus grandes minorités linguistiques du pays, les francophones de l'Ontario et les anglophones du Québec. Dans les autres provinces, les gouvernements provinciaux n'ont encore rien fait pour tenter de se conformer à cette nouvelle exigence constitutionnelle, qui relève pourtant d'eux. En général, les changements ont donc été lents à venir, soit que les minorités linguistiques n'étaient pas suffisamment mobilisées pour prendre des mesures cohérentes, soit qu'elles n'étaient pas entièrement sensibilisées aux droits qui leur sont conférés par l'article 23. Cependant, le grand nombre de causes encore en instance devant des tribunaux laisse présager que des changements devront venir avant longtemps.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

CONTEXTE ET ANALYSE

A. L'article 23

1. Son origine

Depuis la Confédération, deux arrêts historiques ont démontré clairement que la Loi constitutionnelle de 1867 n'imposait pas aux provinces l'obligation de satisfaire aux besoins linguistiques de leur minorité en matière d'enseignement (l'arrêt Mackell en Ontario (1917) et l'arrêt Conseil scolaire métropolitain des écoles protestantes de Montréal (1976)). Dans l'ensemble, les événements en ce domaine ont suivi la courbe suivante: à la Confédération et au moment de leur adhésion à l'Union, les provinces laissaient leur minorité linguistique se doter d'écoles qui donnaient l'enseignement dans leur langue; au début du siècle, les majorités linguistiques ont plus ou moins restreint cette prérogative, pour ensuite assouplir quelque peu les restrictions quelque cinquante ans plus tard. Dans aucun cas, si ce n'est au Nouveau-Brunswick, les provinces n'ont concédé une forme quelconque de gestion des écoles à leur minorité.

Depuis les années soixante, des documents officiels (rapports de commissions d'enquête, de comités spéciaux, de rencontres de premiers ministres) ont commencé à réclamer une protection constitutionnelle pour les droits scolaires des minorités linguistiques, parlant d'abord de libre choix des parents en matière de langue d'enseignement pour leurs enfants, puis d'un choix qui serait limité aux parents de la minorité de langue officielle. D'étape en étape, c'est ainsi que l'article 23 est apparu comme la meilleure solution pour permettre aux communautés de langue officielle de se maintenir grâce à l'enchâssement de leurs droits en matière d'éducation.

2. Sa nature

Généralement, les droits conférés dans des textes constitutionnels sont des droits fondamentaux classiques qui sont les attributs intrinsèques de la personne humaine, comme la liberté d'expression, d'opinion et de religion; de plus, ces droits relèvent de

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

l'initiative de ceux qui les détiennent. Mais le droit qui est conféré par l'article 23 de la Charte est d'ordre social et culturel; il n'est pas inhérent à la nature humaine; il laisse les bénéficiaires en état d'attente puisqu'ils ne peuvent pas l'exercer de leur seule initiative. C'est donc un droit potentiel qui ne peut être exercé que si l'État met en place les structures nécessaires à son actualisation. Il oblige le pouvoir politique à prendre une part active dans sa mise en application. Ajoutons que c'est un droit qui est à l'abri d'une dérogation expresse autorisée par l'article 33.

L'article 23 a aussi une nature hybride: puisqu'il s'adresse aux individus qui détiennent certaines caractéristiques précises, il confère un droit individuel, mais puisqu'il s'adresse à la minorité de langue officielle selon un critère de nombre, et aussi parce qu'il vise le maintien de la communauté minoritaire, il confère un droit collectif. Devant le Comité mixte sur la constitution, le ministre de la Justice affirmait en effet: "Nous ne déterminons pas les droits à l'éducation de la majorité, nous parlons des droits à l'éducation de la minorité".

3. Son contenu

Quels sont les droits qui sont garantis par l'article 23? Au minimum, le droit à des classes où l'instruction est donnée en français et, au maximum, le droit à la gestion des écoles par la minorité, c'est-à-dire à des conseils scolaires distincts. Il incombe aux législatures provinciales et aux tribunaux d'en définir les critères opératoires et de décider si ceux-ci sont suffisants. Les classes françaises ou anglaises sont censées être destinées aux enfants de la minorité (ce qui semble exclure les classes d'immersion); elles devraient être rassemblées dans des établissements distincts, et elles devraient être gérées par la minorité (ce qui sera sûrement l'aspect le plus âprement disputé).

Qui sont les titulaires de ces droits? Tous les parents dont la langue maternelle est celle de la minorité linguistique du territoire provincial, ce qui semble indiquer les parents anglophones au Québec et les parents francophones dans toutes les autres provinces. Ces parents doivent

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

avoir été instruits ou avoir un enfant qui a été instruit dans la langue de la minorité n'importe où au Canada (disposition dite "clause Canada"); ils doivent aussi être citoyens canadiens (ce qui exclut les immigrants).

4. Ses limites

Les droits sont assujettis à une évaluation politique préalable: le nombre d'enfants doit être suffisant pour justifier la prestation, sur les fonds publics de la province, de l'instruction ou même d'établissements d'enseignement dans la langue de la minorité. Ce nombre doit-il être calculé sur une base locale, régionale ou provinciale? Peut-il varier d'une province à l'autre, eu égard au principe d'égalité énoncé à l'article 15? Il s'agit là d'une condition qui s'avérera très difficile d'application.

Par ailleurs, l'article 29 de la Charte précise que rien ne doit porter atteinte aux droits confessionnels énoncés à l'article 93 de la Loi constitutionnelle de 1867, ce qui engendre la difficulté de concilier confessionnalité et langue dans des structures déjà limitées par leur clientèle réduite.

5. Recours et sanctions possibles

Selon tous les auteurs, l'article 23 permet de lancer des attaques globales contre les régimes scolaires provinciaux en cas d'absence ou d'insuffisance de mesures législatives appropriées. Il s'agit d'abord de faire déclarer inconstitutionnel tout régime qui sanctionne la violation de la Charte, soit que la loi scolaire soit silencieuse sur le sujet des droits linguistiques, soit qu'elle délègue des pouvoirs discrétionnaires ou impose des conditions arbitraires.

Mais cette simple déclaration d'inconstitutionnalité d'une loi ne signifie rien dans le vécu concret des minorités. Comment réussir à faire exécuter une ordonnance judiciaire contre une législature obstinée? La Charte accorde aux parents un droit de créance contre l'Etat, c'est-à-dire le droit de réclamer la mise en place des institutions requises pour l'exercice éventuel de leur droit. Elle donne en outre aux tribunaux le pouvoir de forcer un gouvernement à remplir ses obligations.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Grâce au paragraphe 24(1) de la Charte, les tribunaux peuvent imposer une sanction appropriée à la négation du droit, sanction pouvant aller aussi loin que de punir un conseil scolaire pour outrage au tribunal en ordonnant, par exemple, la saisie et la vente en justice de ses biens, comme cela s'est déjà fait aux États-Unis.

À l'heure actuelle, il est permis d'entrevoir des luttes politiques et judiciaires acerbes s'il ne se produit pas un changement d'attitude profond dans certaines provinces anglaises. Il faudra d'ailleurs que le pouvoir législatif collabore avec le pouvoir judiciaire pour concrétiser les mesures réparatrices nécessaires.

B. Impact de l'article 23 sur les lois scolaires

Au moment où la Loi constitutionnelle de 1982 recevait la sanction royale, seule la province du Nouveau-Brunswick se conformait aux nouvelles obligations constitutionnelles en matière de droits linguistiques en éducation. Dans les neuf autres provinces, les lois scolaires péchaient dans cinq grands domaines d'application de l'article 23:

1. les pouvoirs discrétionnaires;
2. le critère du nombre;
3. la définition de l'instruction en français et les règles concernant l'accès à celle-ci;
4. la notion d'établissement scolaire;
5. le droit de gestion.

La situation varie cependant d'un océan à l'autre. Terre-Neuve et la Colombie-Britannique, par exemple, sont tout à fait silencieuses au sujet de ces droits dans leurs dispositions législatives. Si le silence conduit au non-exercice des droits conférés, cela constitue une faute que les autorités ont le devoir de corriger. D'autres provinces ont des lois incomplètes, et plusieurs ont des lois fautives. Voyons quelles ont été les conséquences de l'article 23 dans les deux provinces où les dispositions législatives ont déjà été touchées, le Québec et l'Ontario.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

1. Au Québec

La popularité des écoles anglaises au Québec, qui accueillaient la presque totalité des enfants d'immigrants et un nombre croissant de petits francophones, a provoqué l'adoption de mesures législatives restrictives. Adoptée en 1977, la loi 101 établissait le français comme langue d'enseignement pour tous, sauf pour ceux qu'elle autorisait à en être exemptés. Seuls les parents ayant étudié en anglais au Québec ou ayant des enfants qui avaient été instruits en anglais au Québec auraient désormais accès aux écoles anglaises. Les concepteurs de l'article 23 de la Charte ont voulu carrément s'opposer à cette limitation de résidence au seul territoire québécois en y incluant la clause Canada.

Le jugement de la Cour suprême du Canada rendu en 1984, qui est d'ailleurs le seul arrêt de cette Cour sur la question du droit à l'enseignement dans la langue de la minorité, a eu pour effet de rendre inopérant le chapitre VIII de la loi 101 et les règlements qui en découlent, dans la mesure où ils contreviennent à l'article 23 de la Charte. Les commissions scolaires protestantes se sont fait dire qu'elles pouvaient admettre les enfants visés par la clause Canada et qu'elles avaient un droit légal aux subventions pertinentes. Donc, toute personne ayant fait son cours primaire en anglais n'importe où au Canada ou dont un enfant a reçu ou reçoit son instruction en anglais au pays a le droit de faire instruire ses enfants en anglais au Québec. Il est clair que dans un cas flagrant de contradiction entre une loi provinciale et la Charte, c'est cette dernière qui prévaut.

En 1985, l'Assemblée nationale a adopté la loi 3, qui proposait la création de commissions scolaires linguistiques, comme au Nouveau-Brunswick. Le concept d'une double carte scolaire linguistique devait s'appliquer à toute la province sauf aux territoires de Montréal et de Québec, qui avaient été divisés en commissions scolaires protestantes et catholiques par la Loi constitutionnelle de 1867. La loi 3, à toutes fins pratiques, se conformait à l'article 23, puisqu'elle donnait plein droit de gestion et de contrôle à la minorité anglaise. Cependant, elle s'est butée à l'autre disposition constitutionnelle concernant les droits confessionnels. La Cour supérieure du Québec a enjoint le gouvernement "de

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

ne prendre aucune mesure et de ne poser aucun geste visant à mettre en application la loi 3". L'harmonisation des dispositions confessionnelles et linguistiques demeure donc toujours le grand défi à relever au Québec.

Depuis l'adoption de la loi 101, les commissions scolaires avaient continué d'admettre un certain nombre d'élèves qui, selon le chapitre VIII de la loi, ne devaient pas avoir accès à l'instruction en anglais, soit certains enfants d'immigrants ou de parents anglophones venus des autres provinces anglaises. Ces élèves avaient donc un statut illégal, et les commissions scolaires ne pouvaient pas obtenir de subventions provinciales à leur sujet. Leur situation a cependant été régularisée à la suite de l'adoption de la loi 58 en juin 1986. Désormais, les commissions scolaires doivent se conformer à la clause Canada ainsi qu'aux autres restrictions de la loi 101 sous peine de sanctions onéreuses.

2. En Ontario

Après que la Loi constitutionnelle de 1982 eut reçu la sanction royale, deux associations provinciales, l'Association canadienne-française de l'Ontario et l'Association des enseignants franco-ontariens, ont joint leurs ressources humaines et financières pour entamer des poursuites contre le Procureur général de l'Ontario afin de faire déclarer inconstitutionnelles certaines lois scolaires. Le gouvernement ontarien a court-circuité cette poursuite en demandant à la Cour d'appel de l'Ontario un jugement déclaratoire portant sur la validité de certaines dispositions législatives existantes et de son projet de loi sur la gestion scolaire. Dans son jugement historique rendu en juin 1984, la Cour d'appel a donné raison à la minorité de langue française sur toute la ligne.

La législature provinciale n'a pas tardé à réagir sur au moins un des points en litige, puisqu'elle a adopté en décembre 1984 la loi 119, qui prévoit que toute personne francophone habilitée en vertu de cette loi à être un élève résident d'un conseil scolaire a le droit d'être instruite aux niveaux élémentaire et secondaire dans un module de langue française géré ou fourni par le Conseil. Le nombre minimal d'élèves se voyait donc réduit à un, et les conseils scolaires n'ayant pas de modules

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

de langue française se voyaient obligés d'acheter l'instruction en français d'un conseil scolaire voisin. Cette loi corrigeait les lacunes liées au nombre, au territoire ainsi qu'au pouvoir discrétionnaire des conseils scolaires: restait la question de la gestion.

Après plusieurs tentatives en ce sens, la législature ontarienne a adopté à l'été 1986 le projet de loi 75 qui, pour la première fois en Ontario, accorde une forme de gestion et de contrôle aux parents francophones. Sans aller aussi loin que d'établir une double carte scolaire, cette loi crée des sections linguistiques au sein de tous les conseils scolaires qui comptent des modules de langue française. De plus, en présentant ce projet de loi, le ministre de l'Education annonçait que le gouvernement était favorable à la création d'un conseil scolaire de langue française dans la région d'Ottawa-Carleton, où les francophones réclament depuis dix ans une double carte scolaire. **Le Comité Roy, nommé par le ministre de l'Education pour étudier cette question, a déposé son rapport le 27 janvier 1987. On y affirme que "les impératifs culturels et linguistiques supposent, sans contredit, le regroupement des élèves francophones sous un seul conseil". Le document contient une liste de 70 recommandations sur l'établissement d'un conseil scolaire de langue française.**

En Ontario aussi, le concept de conseils scolaires linguistiques se bute aux exigences constitutionnelles de l'article 93. Dans un avis juridique obtenu récemment, le constitutionnaliste Gérald Beaudoin laisse penser qu'un modèle de conseil à deux composantes, l'une confessionnelle et l'autre publique, serait possible. Voici d'ailleurs ce qu'il écrit à ce sujet:

> L'article 93 a été conçu en 1864-67. Le Canada a beaucoup évolué depuis. Il est impératif que de temps en temps le système d'éducation dans chaque province subisse des réformes pour répondre aux besoins nouveaux. A souventes reprises, tant le Conseil privé que la Cour suprême ont décrété que le système d'éducation est destiné à évoluer et qu'il n'est pas figé. Ceci dit, il reste que les droits confessionnels depuis 1867 sont constitutionnalisés et que les droits linguistiques depuis le 17 avril 1982 sont également constitutionnalisés. Il ressort de cette

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

> double protection constitutionnelle que les réformes législatives scolaires requièrent une très grande dextérité législative(1).

On voit qu'en général, les lois scolaires ontariennes évoluent vers un respect plus évident des prescriptions constitutionnelles en matière de langue d'enseignement. Cependant, certaines causes pendantes sur la question de l'égalité d'accès aux ressources et sur la définition de l'école française apporteront des précisions quant à la réglementation qui devra être établie.

C. Les causes pendantes

Voici un bref survol des causes actuellement en instance devant les cours provinciales:

1. Île-du-Prince-Édouard - Comité des parents pour une classe française à Summerside c. Regional Administrative Unit No. 2
   En janvier 1986, le gouvernement provincial soumettait un renvoi à la Cour du banc de la Reine afin d'obtenir un jugement déclaratoire à la suite d'une cause portée devant les tribunaux par un groupe de parents de Summerside qui revendiquent le droit à l'enseignement en français pour leurs enfants; les questions en litige dans cette cause sont le pouvoir discrétionnaire du conseil scolaire et le nombre d'élèves requis. **La cause a été entendue en février 1987, et on attend actuellement le jugement.**

2. Nouveau-Brunswick - Parents for Fairness in Education c. Société des Acadiens du Nouveau-Brunswick
   Cette affaire se poursuit quant au fond devant la Cour d'appel du Nouveau-Brunswick depuis que la Cour suprême du Canada a jugé, en mai 1986, que la Cour d'appel est compétente pour recevoir cet appel et que le droit d'employer le français ou l'anglais devant les tribunaux du Nouveau-Brunswick ne comprend pas le droit d'être compris dans cette langue (ce que la SANB avait contesté); le groupe Parents for

---

(1) Cité dans la revue Télé-CLEF, n° 4, 1986, p. 25.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Fairness in Education conteste dans cette affaire le jugement favorable à la SANB rendu en 1983, qui a établi qu'un conseil scolaire de langue anglaise ne peut pas accueillir des élèves de langue française dans son programme d'immersion intégré dans des écoles de langue anglaise.

3. **Nouvelle-Écosse - Comité pour l'éducation française au Cap-Breton c. Procureur général de la Nouvelle-Écosse**

Une requête a été déposée devant la Cour suprême de la Nouvelle-Écosse par des parents francophones qui demandent que la loi scolaire soit déclarée invalide et inconstitutionnelle parce qu'elle accorde au ministre de l'Éducation le pouvoir de décider quelles écoles peuvent avoir le statut d'école acadienne et quels cours peuvent être donnés en français dans ces écoles (décembre 1986).

4. Alberta - Association Georges-et-Julia-Bugnet c. Procureur général de l'Alberta

Dans un jugement rendu en juillet 1985, la Cour du banc de la Reine reconnaissait le droit des parents francophones à un enseignement en français pour leurs enfants, mais elle rejetait leur requête visant à obtenir des classes françaises distinctes des classes d'immersion ainsi que la gestion de ces classes. L'affaire a été portée en appel en 1985 et entendue les 23, 24 et 25 septembre 1986. On attend toujours le jugement.

5. Saskatchewan - Commission des écoles fransaskoises Inc. c. Procureur général de la Saskatchewan

S'étant vu refuser par le gouvernement provincial leur requête pour l'établissement d'un conseil scolaire homogène pour tout le territoire de la province, les parents francophones ont porté leur cause devant les tribunaux. Le Procureur général a cependant fait un recours devant la Cour du banc de la Reine pour obtenir une déclaration sur la constitutionnalité de la loi scolaire.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

6. Manitoba - Fédération provinciale des comités de parents c. Procureur général du Manitoba

Une requête a été déposée le 26 septembre 1986 par la Fédération provinciale des comités de parents afin de faire invalider la loi scolaire qui empêche les parents francophones de gérer les écoles de langue française. **En janvier 1987, le gouvernement a décidé de soumettre la question à la Cour d'appel par une demande de jugement déclaratoire.**

7. Québec

a) Patrick Frances Griffin c. Commission scolaire régionale Deux-Montagnes et Commission scolaire Laurenval

Le requérant sollicite un jugement déclaratoire affirmant le droit des catholiques de langue anglaise d'administrer, de diriger et de contrôler leurs propres écoles. La cause a été inscrite au rôle de la Cour supérieure en mars 1986 mais elle n'a pas encore été plaidée.

b) Association des commissions scolaires protestantes du Québec c. Procureur général du Québec

Une requête a été déposée devant la Cour supérieure du Québec pour obtenir un jugement déclaratoire visant à faire annuler les règles établies par le gouvernement du Québec pour l'application de la clause Canada (novembre 1986).

8. Ontario - Jacques Marchand c. Simcoe County Board of Education

En juillet 1986, la Cour suprême de l'Ontario concluait que la province a l'obligation de faire en sorte que la minorité linguistique bénéficie d'une instruction équivalente à celle qui est offerte à la majorité et qu'elle doit fournir les fonds requis à cet effet. Le gouvernement de l'Ontario a décidé d'en appeler du jugement Sirois, alléguant que la loi 75 offre suffisamment de garanties en ce sens.

Dans presque toutes les provinces, plusieurs autres causes sont en instance ou en préparation sur l'accès à des classes d'immersion et sur le transport des élèves qui y sont admis. De plus, des causes sont

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

aussi en préparation en Nouvelle-Écosse et en Colombie-Britannique sur l'accès à l'enseignement en français pour les enfants des parents francophones.

MESURES PARLEMENTAIRES

En octobre 1985, le Commissaire aux langues officielles a organisé un colloque national intitulé: Les minorités, le temps des solutions. Quelques membres du Comité mixte permanent des langues officielles y ont assisté. Il y a été amplement question du non-respect des droits des francophones en matière d'éducation.

De janvier à juin 1986, le Comité mixte permanent des langues officielles s'est penché sur la question. Il a entendu de nombreux témoins, représentants d'organismes et experts en matière de droit constitutionnel.

La Commission nationale des parents francophones a tenu à Montréal à la fin de novembre 1986 une rencontre importante appelée "Opération 23", où chaque association provinciale de parents avait délégué une dizaine de représentants. Le Secrétaire parlementaire du Secrétaire d'Etat ainsi que le Commissaire aux langues officielles y ont fait des exposés remarqués, mais le grand mérite de ces journées d'étude a surtout été de sensibiliser tous ces chefs de file aux droits linguistiques conférés par l'article 23, au bien-fondé des contestations judiciaires, à la définition de l'école française et aux différents modèles de gestion scolaire pour les minorités.

NOTES CHRONOLOGIQUES

Niveau fédéral

1867 - Les Pères de la Confédération protègent les droits scolaires confessionnels dans l'article 93 de la Loi constitutionnelle de 1867, mais il n'y est pas fait mention de droits scolaires linguistiques.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

1968 - Dans son Rapport (Livre II), la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme recommande que l'on reconnaisse aux parents le droit de choisir la langue officielle dans laquelle l'enseignement sera dispensé à leurs enfants; elle insiste sur le besoin d'établissements enseignant dans la langue de la minorité, notamment dans les régions appelées à devenir districts bilingues.

1969 - Dans le Livre blanc du gouvernement fédéral intitulé La Constitution et le peuple du Canada, il est prévu d'inclure dans une Charte des droits un article sur le droit de toute personne d'avoir le français ou l'anglais comme langue d'instruction.

1970 - Une entente fédérale-provinciale est conclue en vue de la mise sur pied d'un programme de bilinguisme en éducation. Le gouvernement accepte de subventionner une partie de l'enseignement dispensé dans la langue de la minorité et de l'enseignement de la langue seconde, selon une formule basée sur le nombre des inscriptions et le temps consacré à ces programmes dans chaque province.

1972 - Le Rapport du Comité mixte spécial sur la Constitution parle de garantir le droit à l'instruction dans la langue de la minorité.

1978 - Le Premier ministre Trudeau dépose le projet de loi C-60 qui prévoit, entre autres mesures, l'adoption d'une Charte où les droits scolaires linguistiques seraient consacrés.

1979 - La Commission sur l'unité canadienne dépose son rapport, dans lequel on ajoute aux droits scolaires linguistiques déjà prévus le maintien de ces droits pour les enfants qui changent de province de résidence.

1980 - Dépôt à la Chambre des communes de la Résolution portant adresse commune à Sa Majesté la Reine concernant la Constitution du Canada, qui contient la première version de l'article 23. Dans les discussions qui suivent, l'article est modifié jusqu'à sa version finale.

1982 - Proclamation de la Loi constitutionnelle de 1982.

1985 - En novembre, dépôt au Comité mixte permanent des langues officielles, par le Secrétaire d'État, du rapport de recherche de Pierre Foucher sur l'application de l'article 23 dans les diverses législations provinciales, intitulé Les droits scolaires constitutionnels des minorités de langue officielle au Canada.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

1986 - Étude du dossier de l'éducation pour les minorités de langue officielle par le Comité mixte permanent des langues officielles (de janvier à juin).

Niveau provincial

1890 - Les Règlements du ministère de l'Éducation de l'Ontario font de l'anglais la langue d'enseignement et limitent l'usage du français aux petites classes des écoles dites bilingues dont les élèves ne comprennent pas l'anglais.

1892 - L'Assemblée législative des Territoires du Nord-Ouest adopte l'anglais comme seule langue d'enseignement.

1897 - Au Manitoba, par le compromis Laurier-Greenway, là où dix élèves parlent une langue autre que l'anglais, celle-ci et l'anglais deviennent langues d'enseignement dans les écoles dites bilingues.

1902 - Les règlements adoptés par le Conseil de l'instruction publique de la Nouvelle-Écosse autorisent l'emploi du français de la première à la quatrième année, modifiant de ce fait la loi sur l'enseignement de 1864, qui faisait de l'anglais la seule langue d'enseignement.

1905 - La Saskatchewan et l'Alberta déclarent l'anglais langue d'enseignement mais laissent une certaine place au français dans les petites classes comme, à l'origine, l'ordonnance de 1892 des Territoires du Nord-Ouest.

1912 - L'Ontario promulgue le Règlement XVII, qui fait de l'anglais la seule langue d'enseignement après la troisième année et restreint l'étude du français à une heure par jour.

1916 - De nouveaux compromis manitobains annulent le compromis Laurier-Greenway et font de l'anglais la seule langue d'enseignement dans les écoles publiques de la province.

1931 - L'Assemblée législative de la Saskatchewan déclare l'anglais seule langue d'enseignement dans les écoles publiques de la province.

1967 - Une modification de la loi sur les écoles publiques du Manitoba permet de dispenser l'enseignement en français pendant la moitié de la journée au maximum.

1967 - Une modification de la loi sur les écoles de la Saskatchewan permet de dispenser l'enseignement en français une heure par jour.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

1968 - Une loi ontarienne autorise la création d'écoles publiques élémentaires et secondaires dispensant leur enseignement en français.

- Le premier ministre du Nouveau-Brunswick dépose à l'Assemblée législative une Déclaration sur l'égalité des possibilités linguistiques qui affirme notamment le droit des enfants de recevoir l'enseignement en français ou en anglais.

- Une modification de la loi sur les écoles de l'Alberta permet aux écoles dites bilingues de dispenser leur enseignement en français en première et en deuxième année.

1969 - L'Assemblée nationale du Québec adopte la Loi pour promouvoir la langue française au Québec (loi 63), qui réaffirme entre autres le droit des parents de choisir la langue dans laquelle l'enseignement sera dispensé à leurs enfants, mais exige que les élèves scolarisés en anglais "acquièrent une connaissance d'usage du français".

1974 - L'Assemblée nationale du Québec adopte la Loi sur la langue officielle (loi 22), qui prévoit un examen destiné à contrôler que les élèves ont une connaissance suffisante de la langue dans laquelle ils choisissent de recevoir l'enseignement.

1977 - L'Assemblée nationale du Québec adopte la Charte de la langue française (loi 101), qui limite l'accès à l'enseignement en anglais.

- À la conférence de St. Andrews, neuf premiers ministres provinciaux s'engagent, dans une déclaration de principe, à faire "tout leur possible pour offrir l'enseignement en français et en anglais, sous réserve que le nombre le justifie".

1978 - Réunis à Montréal, cette fois, les dix premiers ministres provinciaux se déclarent favorables au principe du droit de tout enfant appartenant à une minorité de langue officielle de faire ses études primaires et secondaires dans sa langue partout où le nombre le justifie. Ils reconnaissent cependant que chaque province doit rester libre de définir les modalités d'application de ce principe. On ne parle donc plus de libre choix de la langue d'enseignement.

1984 - En juin, la Cour d'appel de l'Ontario se prononce sur la portée de l'article 23 de la Charte relativement à la Loi sur l'éducation et déclare certains articles de la loi incompatibles avec la Charte.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

- En décembre, par la loi 119, le gouvernement ontarien reconnaît le droit à toute personne francophone d'être instruite en français en Ontario. Un jugement de la Cour suprême du Canada rend invalide la clause Québec (articles 72 et 73 de la loi 101).

1986 - En juin, le gouvernement du Québec adopte la loi 58, qui vise à normaliser la situation des élèves inscrits illégalement dans les écoles anglaises du Québec.

- En juillet, la législature ontarienne adopte le projet de loi 75, qui accorde aux francophones un certain droit de gestion de leurs écoles.

BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE

Beaudoin, Gérald-A., "Les droits des minorités: mythe ou réalité? La protection constitutionnelle des minorités", Les Cahiers de droit, vol. 27, n° 1, mars 1986, p. 31-52. (Bibliothèque du Parlement KA/76/C345/V127/n° 1)

Canada, Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme, Rapport, Livre II: Education, Ottawa, Éditeur de la Reine, 1968. (Bibliothèque du Parlement F/5029.3/A5/1963/A12)

Foucher, Pierre, "Les droits linguistiques en matière scolaire", dans Michel Bastarache et al., éd., Les droits linguistiques au Canada, Montréal, Les Éditions Yvon Blais Inc., 1986, p. 269-325. (Bibliothèque du Parlement JL/25/D76)

Foucher, Pierre, Les droits scolaires constitutionnels des minorités de langue officielle au Canada, Ottawa, Conseil canadien de la documentation juridique, 1985. (Bibliothèque du Parlement LC/3734/F68)

Hébert, Monique, "Les droits à l'instruction dans la langue de la minorité", Bulletin d'actualité 84-34F, Service de recherche, Bibliothèque du Parlement, Ottawa.

Magnet, Joseph, "Minority Language Education Rights", Supreme Court Law Review, vol. 4, 1982, p. 195-216. (Bibliothèque du Parlement KA/76/S86)

Pollard, Bruce G., "Minority Language Rights in Four Provinces", dans Peter Leslie, éd., Canada: The State of the Federation 1985, Kingston, Institute of Intergovernmental Relations, 1985, p. 193-222.

Proulx, Daniel, "La précarité des droits linguistiques scolaires ou les singulières difficultés de la mise en oeuvre de l'article 23 de la

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Charte canadienne des droits et libertés", Revue générale de droit, vol. 14, n° 2, 1983, p. 335-370. (Bibliothèque du Parlement KA/76/R4935)

JURISPRUDENCE

Trustees of the Roman Catholic Separate Schools for Ottawa c. Mackell, [1917] A.C. 62 (Comité judiciaire du Conseil privé).

Conseil scolaire des écoles protestantes du Montréal métropolitain c. Ministre de l'Education du Québec, [1976] C.S. 480 (Cour supérieure du Québec).

Association des commissions scolaires protestantes du Québec c. Procureur général du Québec, [1982] C.S. 673 (Cour supérieure du Québec); confirmé [1983] C.A. 77 (Cour d'appel du Québec); confirmé [1984] 2 R.C.S. 66 (Cour suprême du Canada).

Société des Acadiens du Nouveau-Brunswick Inc. c. Minority School Board No. 50, [1983] 48 N.B.R. (2d) 361 (Cour du banc de la Reine du Nouveau-Brunswick)

Reference Re Education Act of Ontario and Minority Language Education Rights, [1984] 47 O.R. (2d) 3 (Cour d'appel de l'Ontario)

Quebec Association of Protestant School Boards c. Procureur général du Québec [1985] C.S. 872 (Cour supérieure du Québec).

Jean-Claude Mahe c. Alberta, [1985] 39 Alta L.R. (2d) 215 (Cour du banc de la Reine de l'Alberta).

Jacques Marchand c. Simcoe Board of Education, (juillet 1986), (Cour suprême de l'Ontario) [non publié].